Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16503**

19. Wahlperiode 15.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

A. Problem und Ziel

Derzeit werden in Deutschland pro Jahr und Kopf immer noch ca. 20 Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern verbraucht. Dies stellt in der Regel eine ineffiziente Ressourcennutzung dar, da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material. Vor diesem Hintergrund werden leichte Kunststofftragetaschen schneller zu Abfall, was auf ihr geringeres Gewicht zurückgeführt werden kann (vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 4 der Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen (ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11)).

Hinzu kommt, dass das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“) von Kunststofftragetaschen zu Umweltbelastungen in der Landschaft und den Gewässern führt.

Ziel des Gesetzes ist es, die positive Entwicklung bei der Reduktion von leichten Kunststofftragetaschen aufgrund der „Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen“ des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland (HDE) vom 26. April 2016 durch das gesetzliche Verbot konsequent fortzusetzen und eine weitere erhebliche Reduzierung von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen. Mit der gesetzlichen Regelung soll insbesondere erreicht werden, dass auch diejenigen Letztvertreiber, die sich bisher nicht an der o. g. Vereinbarung des Bundesumweltministeriums

mit dem HDE beteiligt haben, keine leichten Kunststofftragetaschen mehr in Verkehr bringen. Durch das Verbot soll die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert sowie Umweltbelastungen durch Littering vermieden werden. Das Verbot reflektiert damit auch die auf den Umwelt- und Ressourcenschutz bezogene Abfallhierarchie nach § 6 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, wonach die Vermeidung Vorrang vor den sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung hat.

Die Regelung dient zugleich der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Danach müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um eine dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen (Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 1 der Richtlinie 94/62/EG).

B. Lösung

Das Gesetz ergänzt das Verpackungsgesetz um ein Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen, d. h. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden. Ausgenommen von diesem Verbot sind bestimmte sehr leichte Kunststofftragetaschen.

C. Alternativen

Die in Betracht kommenden Alternativen sind nicht ebenso effektiv wie das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

Das gilt zum einen für die bereits bestehende Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen. Diese Vereinbarung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Bei dieser Variante kann daher ein Verzicht auf das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht staatlich durchgesetzt und das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. Außerdem haben sich an der Vereinbarung nicht alle Vertreiber von Kunststofftragetaschen beteiligt, wohingegen das gesetzliche Verbot alle Vertreiber gleichermaßen erfasst.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zum anderen wäre auch eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt nicht ebenso effektiv. Zwar würde ein solches Entgelt bei einer angemessenen Höhe eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, jedoch ist davon auszugehen, dass eine gewisse Anzahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereit wäre. Damit wäre durch eine Entgeltpflicht nicht die gleiche Verbrauchsreduktion erzielbar wie durch das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Verbot wird voraussichtlich zu einer jährlichen Mehrbelastung, deren Höhe jedoch noch nicht bezifferbar ist, für den Bundeshaushalt führen. Die Mehrbelastung wird voraussichtlich dadurch entstehen, dass der HDE nach der Kündigung der genannten Vereinbarung nicht mehr bei der Erfüllung der Berichtspflichten gemäß Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 5 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, mitwirken wird. Mehrbelastungen werden im Bereich des Bundes von den jeweils betroffenen Einzelplänen innerhalb der jeweils geltenden Haushaltsansätze im Rahmen der Aufstellung des jeweiligen Bundeshaushalts finanziell und stellenplanmäßig zu realisieren sein, ohne Präjudiz für künftige Haushaltsverhandlungen.

Für die Länder und Gemeinden sind zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Bürgerinnen und Bürgern entsteht insoweit kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Verbot verursacht bei der Wirtschaft als Normadressat keinen Erfüllungsaufwand. Daher wird kein Anwendungsfall der „One in, one out“-Regel für neue

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettbeschluss vom 25. März 2015).

Informationspflichten werden weder geändert noch eingeführt oder gestrichen.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Vollzug des Verbots ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene durch das vorliegende Gesetz ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht, der jedoch im Einzelnen weder hinsichtlich seiner Höhe noch hinsichtlich seines Umfangs konkret beziffert werden kann. Bei der Länderanhörung wurde teilweise davon ausgegangen, dass diese Aufgaben im Rahmen der beim Vollzug des Verpackungsgesetzes anfallenden Aufgaben – ohne zusätzlichen Aufwand – mit erledigt werden können; andere Länder konnten die Höhe des jährlich anfallenden zusätzlichen Erfüllungsaufwandes nicht konkretisieren; wieder andere gaben die Höhe des jährlich anfallenden zusätzlichen Erfüllungsaufwands mit 90.000 bzw. 100.000 Euro an. Auf der Grundlage der erfolgten Angaben ist ein durchschnittlicher zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand pro Land in einer Größenordnung von 50.000 Euro und damit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Landesverwaltung insgesamt in einer Größenordnung von 800.000 Euro anzunehmen.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz nicht zu erwarten.

Mit Blick auf die Hersteller derjenigen Kunststofftragetaschen, die von dem Verbot umfasst sind, kann davon ausgegangen werden, dass diese Hersteller ihr Produktsortiment entsprechend umstellen und insoweit Gewinneinbußen ausgeschlossen bzw. allenfalls geringfügig ausfallen werden. Zwar nicht ausgeschlossen, aber mangels entsprechender Rückmeldungen im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung auch nicht zu erwarten ist das Entstehen von Kosten für mögliche Regressansprüche der Kunststofftragetaschenwirtschaft gegenüber Letztvertreibern, da langjährige Lieferverträge nicht fortgeführt werden können.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 15. Januar 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

> Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

mit Begründung und Vorblatt (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage 2 beigefügt.

Der Bundesrat hat in seiner 984. Sitzung am 20. Dezember 2019 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 3 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 4 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 1

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes[1)2)]

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Verpackungsgesetzes

Das Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234) wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

   a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

   „§ 5

   Beschränkungen des Inverkehrbringens“.

   b) Der Wortlaut wird Absatz 1.

   c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

   „(2) Letztvertreibern ist das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden, verboten. Satz 1 gilt nicht für Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, erfüllen.“

2. In § 34 Absatz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 5 Satz 1“ durch die Wörter „§ 5 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1“ ersetzt.

3. Die Anlage 3 wird wie folgt geändert:

   a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

   „Anlage 3 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2)

   Anforderungen, unter denen der in § 5 Absatz 1 Satz 1 festgelegte Schwermetallgrenzwert nicht für Kunststoffkästen und -paletten gilt“.

   b) In Nummer 1 wird nach der Angabe „§ 5“ die Angabe „Absatz 1“ eingefügt.

4. Die Anlage 4 wird wie folgt geändert:

   a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

[1)] Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist.

[2)] Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

„Anlage 4 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4)

Anforderungen, unter denen der in § 5 Absatz 1 Satz 1 festgelegte Schwermetallgrenzwert nicht für Glasverpackungen gilt“.

b) In den Nummern 1 und 2 Absatz 2 wird jeweils nach der Angabe „§ 5“ die Angabe „Absatz 1“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am… [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Derzeit werden in Deutschland pro Jahr und Kopf immer noch ca. 20 leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern, verbraucht. Dies stellt in der Regel eine ineffiziente Ressourcennutzung dar, da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material. Vor diesem Hintergrund werden leichte Kunststofftragetaschen schneller zu Abfall, was auf ihr geringeres Gewicht zurückgeführt werden kann (vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 4 der Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen (ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11)).

Hinzu kommt, dass das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“) von Kunststofftragetaschen zu Umweltbelastungen in der Landschaft und den Gewässern führt.

Zwar konnte durch die „Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen“ des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland (HDE) vom 26. April 2016 der Verbrauch von leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern in Deutschland in den letzten Jahren bereits erheblich reduziert werden. So wurden im Jahr 2018 nur noch ca. 20 Stück pro Kopf verbraucht[1] während es im Jahr 2015 noch ca. 68 Stück pro Kopf waren.[2] Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass der Verbrauch auf der Grundlage dieser Vereinbarung, welche lediglich eine entgeltliche Abgabe vorsieht, noch signifikant unter diesen Wert sinken wird.

Außerdem sind von der freiwilligen Vereinbarung nicht alle Letztvertreiber, die leichte Kunststofftragetaschen in Deutschland in Verkehr bringen, erfasst.

Ziel des Gesetzes ist es daher, die positive Entwicklung aufgrund der o.g. Vereinbarung durch das gesetzliche Verbot konsequent fortzusetzen und eine weitere erhebliche Reduzierung von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen. Mit der gesetzlichen Regelung soll insbesondere erreicht werden, dass auch diejenigen Letztvertreiber, die sich bisher nicht an der o. g. Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE beteiligt haben, keine leichten Kunststofftragetaschen mehr in Verkehr bringen. Durch das Verbot soll die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert sowie Umweltbelastungen durch Littering vermieden werden. Das Verbot reflektiert damit auch die auf den Umwelt- und Ressourcenschutz bezogene Abfallhierarchie nach §

[1] GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Verbrauch von Tragetaschen in Deutschland (Dezember 2016), S. 40.
[2] GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Verbrauch von Tragetaschen in Deutschland (April 2019), S. 3.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

6 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, wonach die Vermeidung Vorrang vor den sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung hat. Die Regelung dient zugleich der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Danach müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um eine dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen (Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 1 der Richtlinie 94/62/EG).

Die vorgesehene Regelung in § 5 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes stellt eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535 (sog. Notifizierungsrichtlinie) sowie eine im Rahmen der Richtlinie 94/62/EG geplante Maßnahme (s. Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 94/62/EG) dar und bedarf daher einer Notifizierung bei der Europäischen Kommission.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Gesetz enthält eine Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen, d. h. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden.

Ausgenommen von diesem Verbot sind leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometer, die entweder zur Gewährleistung der erforderlichen Hygiene notwendig sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt.

Verstöße gegen dieses Verbot stellen eine Ordnungswidrigkeit dar, welche die zuständigen Behörden mit einem Bußgeld ahnden können.

Um eine Abgabe oder einen Abverkauf noch vorhandener leichter Kunststofftragetaschen im Handel zu ermöglichen, ist eine angemessene Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Verbots vorgesehen.

III. Alternativen

Die in Betracht kommenden Alternativen sind nicht ebenso effektiv wie das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

Das gilt zum einen für die bereits bestehende Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen. Diese Vereinbarung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Bei dieser Variante kann daher ein Verzicht auf das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht staatlich durchgesetzt und das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. Außerdem haben sich an der Vereinbarung nicht alle Vertreiber von Kunststofftragetaschen beteiligt, wohingegen das gesetzliche Verbot alle Vertreiber gleichermaßen erfasst.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zum anderen wäre auch eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt nicht ebenso effektiv. Zwar würde ein solches Entgelt bei einer angemessenen Höhe eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, jedoch ist davon auszugehen, dass eine gewisse Anzahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereit wäre. Damit wäre durch eine Entgeltpflicht nicht die gleiche Verbrauchsreduktion erzielbar wie durch das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 (Abfallwirtschaft) und Nummer 1 (Strafrecht) des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Insbesondere ist es aufgrund des Artikels 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, mit der Regelung zur Freiheit des Inverkehrbringens nach Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG vereinbar. Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG lässt zum Zweck der Umsetzung ausdrücklich die Einführung von Marktbeschränkungen unter Abweichung von Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG zu, sofern diese Beschränkungen verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind. Dies ist bei dem vorgesehenen Verbot der Fall. Die Regelung ist verhältnismäßig (s. dazu unter B. zu Artikel 1 zu Nummer 1) und auch nicht diskriminierend. Nach dem Gebot der primärrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts ist Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG so auszulegen, dass er nur solche Beschränkungen zulässt, die nicht gegen die besonderen Diskriminierungsverbote der europarechtlichen Grundfreiheiten, vorliegend insbesondere gegen die Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), verstoßen. Hier liegt weder eine offene noch eine versteckte Diskriminierung von EU-Ausländern vor, da die Regelung rechtlich wie faktisch unterschiedslos für In- und Ausländer gilt, die im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes als Letztvertreiber leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr bringen. Das Inverkehrbringensverbot für bestimmte Kunststofftragetaschen stellt jedoch eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 AEUV in Form einer Maßnahme gleicher Wirkung dar. Eine Maßnahme gleicher Wirkung ist jede Maßnahme, die unmittelbar, mittelbar, tatsächlich oder potenziell den Binnenhandel behindern kann. Die vorliegende Regelung gilt nur für bestimmte Produkte (leichte Kunststofftragetaschen) und unterbindet deren Abgabe an die Endverbraucher in Deutschland. Die darin liegende produktbezogene Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit ist jedoch gerechtfertigt, da das Verbot mit dem Schutz der Umwelt ein über Artikel 36 AEUV als Rechtfertigungsgrund anerkannten Ziel verfolgt und auch im Übrigen verhältnismäßig ist (zu letzterem s unter B. zu Artikel 1 zu Nummer 1).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Das Gesetz ist auch mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Gesetz beinhaltet keine wesentliche Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Bundesregierung misst den Erfolg ihrer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung anhand von bestimmten Indikatoren und darauf bezogenen Zielen, die sich in ihrer Systematik an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen orientieren. Das Gesetz dient der nachhaltigen Entwicklung, da es dauerhaft das Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen beschränkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des kurzen Lebenszyklus der meisten leichten Kunststofftragetaschen von besonderer Bedeutung.

Das Gesetz steht in Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Aktualisierung 2018) und fördert die Verwirklichung der darin enthaltenen Ziele.

Im Einzelnen trägt das Gesetz wie folgt zur Verwirklichung der Schlüsselindikatoren der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung bei:

- Zu SDG 12, Indikatorenbereich 12.1.a: Durch die Verminderung von Kunststoffabfällen infolge des Verbots wird der Konsum umweltverträglicher gestaltet.

- Zu SDG 15, Indikatoren 15.1. und 15.2.: Das Verbot trägt zur Reduzierung von Kunststoffabfällen bei. Es führt damit zu einer Reduktion des unsachgemäßen Wegwerfens von leichten Kunststofftragetaschen und reduziert dadurch Umweltbelastungen der Landschaft und der Gewässer. Dies kommt dem Schutz der Ökosysteme zu Gute und schützt bestehende Lebensräume.

- Zu Prinzip 1: Die Regelung beabsichtigt, dass weniger leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr gebracht und entsprechend weniger entsorgt werden müssen bzw. in die Umwelt gelangen. Dadurch werden insbesondere absehbare Belastungen für kommende Generationen vermieden, da eine Reduzierung von Verpackungsabfällen sichergestellt ist.

- Zu Prinzip 3: Die Regelung führt zu einer dauerhaften Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Verbot wird voraussichtlich zu einer Mehrbelastung für den Bundeshaushalt führen, deren Höhe jedoch noch nicht bezifferbar ist. Die Mehrbelastung wird voraussichtlich dadurch entstehen, dass der HDE nach der Kündigung der genannten Vereinbarung nicht mehr bei der Erfüllung der Berichtspflichten gemäß Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 5 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, mitwirken wird. Mehrbelastungen werden im Bereich des Bundes von den jeweils betroffenen Einzelplänen innerhalb der jeweils geltenden Haushaltsansätze im Rahmen der Aufstellung des jeweiligen Bundeshaushalts finanziell und stellenplanmäßig zu realisieren sein, ohne Präjudiz für künftige Haushaltsverhandlungen.

Für die Länder und Gemeinden sind zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger sind durch die Regelungen des Gesetzes nicht unmittelbar betroffen, so dass insoweit kein Erfüllungsaufwand entsteht.

b. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Verbot verursacht bei der Wirtschaft als Normadressat keinen Erfüllungsaufwand. Daher wird kein Anwendungsfall der „One in, one out“-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettbeschluss vom 25. März 2015).

Es ist davon auszugehen, dass kein quantifizierbarer einmaliger Erfüllungsaufwand durch das Verbot in Form eines Umstellungsaufwandes für die Änderung bereits bestehender Lieferverträge zwischen Lieferanten von leichten Kunststofftragetaschen und Letztvertreibern entsteht. Vielmehr ist zu erwarten, dass die entsprechenden erforderlichen Änderungen betreffend die Menge, die Kosten und das Produktsortiment der abzurufenden Tragetaschen in Rahmenverträgen im Zuge ohnehin möglicher und regelmäßig stattfindender Anpassungen erfolgen können. Im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung wurden hierzu keine weiteren Erkenntnisse gewonnen.

Der Abbau derjenigen leichten Kunststofftragetaschen, die noch in den Lagern der Letztvertreiber vorhanden sind, stellt insoweit keinen Erfüllungsaufwand dar, als dass davon auszugehen ist, dass diese während der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes abgebaut werden können. Etwaige Regressansprüche der Kunststofftragetaschenwirtschaft gegenüber den Letztvertreibern, die möglicherweise daraus entstehen, dass langjährige Lieferverträge seitens der Letztvertreiber aufgrund der Verbotsregelung nicht weitergeführt werden, können ebenfalls nicht als Erfüllungsaufwand angesehen werden, da sie nicht unmittelbar durch die Befolgung des Verbotes entstehen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zukünftig können die Letztvertreiber Verbraucherinnen und Verbrauchern an Stelle von leichten Kunststofftragetaschen andere Tragetaschen oder sonstige Verpackungen zur Verfügung stellen, die in der Anschaffung nicht kostenintensiver als leichte Kunststofftragetaschen sind.

Informationspflichten, die Bürokratiekosten als Teil des Erfüllungsaufwandes verursachen, werden weder geändert noch eingeführt oder gestrichen.

c. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Vollzug des Verbots ist Aufgabe der Länder. Die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beruhen auf den Angaben im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung.

Für die Verwaltung auf Landesebene ist nicht davon auszugehen, dass durch die Ergänzung des Verbots nach § 5 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes ein erheblicher einmaliger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Vielmehr ist zu erwarten, dass ggf. erforderliche Auslegungsfragen im Rahmen des Vollzugs der Aufgaben des Verpackungsgesetzes – ohne zusätzlichen Aufwand – miterledigt werden können.

Die Höhe etwaiger zusätzlicher jährlich anfallender Personalkosten für erforderliche anlassbedingte sowie stichprobenartige Kontrollen der Einhaltung der durch die Änderung des Verpackungsgesetzes geschaffenen Regelung und die Durchführung von ggf. erforderlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren bei Verstößen kann mangels belastbarer Informationen zur Anzahl der erforderlichen Kontrollen und Verfahren nicht konkret beziffert werden.

Nach teilweiser Auffassung der Länder werden insoweit keine zusätzlichen Kosten anfallen, da die Kontrollen und ggf. erforderlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren im Rahmen der Aufgaben des Vollzugs des Verpackungsgesetzes – ohne zusätzlichen Aufwand – miterledigt werden können. Teilweise erwarten die Länder zwar durch das Verbot einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Landesverwaltung, können aber keine konkrete Gesamtzahl zur Höhe oder zum Umfang dieses zusätzlichen Erfüllungsaufwands angeben. Andere Länder gehen demgegenüber insoweit von einem zusätzlichen jährlichen Personalaufwand zwischen 90.000 und 100.000 Euro aus. Auf der Grundlage der erfolgten Angaben ist ein durchschnittlicher zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand pro Land in einer Größenordnung von 50.000 Euro und damit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Landesverwaltung insgesamt in einer Größenordnung von 800.000 Euro anzunehmen.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz nicht zu erwarten.

Es ist zwar zu erwarten, dass Hersteller derjenigen Kunststofftragetaschen, die von dem Verbot umfasst sind, künftig aufgrund der ausbleibenden Nachfrage nach Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern durch Letztvertreiber weniger derartige Kunststofftragetaschen in Deutschland absetzen werden. Allerdings ist gleichzeitig davon auszugehen, dass vor diesem Hintergrund die Nachfrage nach mehrfach wiederverwendbaren alternativen Tragetaschen wie etwa Kunststofftragetaschen mit einer stärkeren

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Wandstärke steigen wird. Mit Blick auf die anzunehmende große Produktpalette von Tragetaschen betreffend Wandstärken und Materialzusammensetzung der Hersteller sind spürbare negative wirtschaftliche Folgen nicht anzunehmen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die betroffenen Hersteller ihr Produktsortiment entsprechend umstellen und alternative hochwertigere Tragetaschen absetzen werden, so dass insoweit Gewinneinbußen ausgeschlossen bzw. allenfalls geringfügig ausfallen werden. Aus der Anhörung der Länder und Verbände haben sich insoweit keine gegenteiligen oder weiterführenden Hinweise ergeben.

Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass es möglicherweise zu Regressansprüchen der Kunststofftragetaschenwirtschaft gegenüber den Letztvertreibern kommt, die möglicherweise daraus entstehen, dass langjährige Lieferverträge seitens der Letztvertreiber aufgrund der Verbotsregelung nicht weitergeführt werden. Dies erscheint vor dem o. g. Hintergrund jedoch nicht als wahrscheinlich. Auch im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung wurden hierzu keine Angaben gemacht, so dass eine weitere Konkretisierung oder Bezifferung der Höhe möglicher Ansprüche jedenfalls nicht erfolgen kann.

6. Nutzen des Gesetzes

Das Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen verbessert die Ressourceneffizienz in Deutschland, da das Inverkehrbringen leichter Kunststofftragetaschen, die nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material.

Des Weiteren werden in Folge des Verbotes Umweltbelastungen durch das Wegwerfen von leichten Kunststofftragetaschen in die Umwelt („Littering“) vermieden.

Zudem führt das Gesetz zu zeitlichen und monetären Einsparungen der von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer. Da leichte Kunststofftragetaschen nicht mehr von Letztvertreibern in den Verkehr gebracht werden dürfen, müssen Letztvertreiber auch keine leichten Kunststofftragetaschen mehr bevorraten und keine Entsorgung der Verpackungen von leichten Kunststofftragetaschen sicherstellen. Des Weiteren werden ggf. auch Kosten für die Lagerung von Vorräten an leichten Kunststofftragetaschen eingespart.

7. Weitere Gesetzesfolgen

a. Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Das Gesetz trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung. Dies wird insbesondere durch die Regelung für das Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet. Denn insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben sich bislang nicht an der o. g Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE beteiligt. Mit der Regelung zum Inkrafttreten erhalten sie ausreichend Zeit, sich auf die neue Regelung einzustellen und können die Zeit bis zum Inkrafttreten des Verbots nutzen, um

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr zu bringen und noch etwaig vorhandene Bestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen. Damit wurden die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen ausreichend berücksichtigt; eine Sonderregelung für KMU ist vor diesem Hintergrund entbehrlich.

b. Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind durch das Gesetz unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen.

c. Demographie-Check

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung der Regelung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

Im Rahmen der europarechtlich vorgesehenen, jährlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission nach Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 5 der Richtlinie 94/62/EG wird in Deutschland der Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen regelmäßig erhoben und so die Effektivität des Verbots überprüft. Eine darüberhinausgehende Evaluierung des Gesetzes ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Verpackungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 5 „Beschränkung des Inverkehrbringens“)

Die **Buchstaben a und b** sind redaktionelle Folgeänderungen der unter Buchstabe c ergänzten Regelung.

Buchstabe c fügt einen neuen Absatz 2 an.

Satz 1 verbietet Letztvertreibern das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden. Hierbei orientiert sich das Gesetz an der europarechtlichen Vorgabe aus Artikel 3 Nummer 1c der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Umfasst von der Regelung sind daher auch bio-basierte und bio-abbaubare Kunststofftragetaschen. Aus dem Regelungsstandort im Verpackungsgesetz, dessen Anwen-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

dungsbereich sich nach seinem § 2 Absatz 1 auf Verpackungen beschränkt, folgt, dass das Inverkehrbringen solcher leichten Kunststofftragetaschen nach dieser Regelung nur dann verboten ist, wenn die Kunststofftragetaschen Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes darstellen. Das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen als eigenständige Ware ist damit nicht untersagt, zumal solche Tragetaschen auch nicht zur Befüllung in der Verkaufsstelle bestimmt sind.

Der Begriff des Inverkehrbringens ist in § 3 Absatz 9 des Verpackungsgesetzes definiert. Danach ist das Inverkehrbringen jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung.

Adressaten des Verbots sind Letztvertreiber im Sinne des § 3 Absatz 13 des Verpackungsgesetzes, d. h. nur diejenigen Vertreiber, die Verpackungen an den Endverbraucher abgeben. Damit wird weder die Herstellung noch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen auf anderen Handelsstufen verboten. Dadurch können Hersteller, die beispielsweise in Deutschland für den Markt außerhalb Deutschlands produzieren, ihr Gewerbe fortführen. Auch Vertreiber, die mit leichten Kunststofftragetaschen handeln und diese etwa in Deutschland von Herstellern abnehmen und an einen Markt außerhalb Deutschlands abgeben, schränkt das Verbot nicht in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ein.

Die Regelung stellt keine Verletzung der Berufs- oder Eigentumsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 bzw. Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes) der von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer dar. Zwar betrifft das Verbot zum einen die Ausübung der beruflichen Tätigkeit von Letztvertreibern und stellt damit einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Zum anderen schränkt das Verbot die Nutzungsmöglichkeiten von leichten Kunststofftragetaschen für Letztvertreiber ein und ist mithin auch als rechtfertigungsbedürftige Inhaltsbestimmung des Eigentums zu qualifizieren. Jedoch sind dieser Eingriff bzw. diese Inhaltsbestimmung gerechtfertigt. Das vorgesehene Verbot dient mit der Reduktion des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen dem Umweltschutz und verfolgt damit einen vernünftigen Grund des Allgemeinwohls und ist auch im Übrigen verhältnismäßig. Das Verbot ist zu dem dargestellten Zweck erforderlich. Eine freiwillige Vereinbarung oder andere denkbare Maßnahmen stellen zwar grundsätzlich mildere Mittel dar, erscheinen aber zur Zielerreichung nicht gleich geeignet. Insbesondere mit einer freiwilligen Selbstverpflichtung des Handels kann keine vergleichbar erhebliche Reduzierung des Verbrauchs wie mit dem vorgesehenen Verbot erzielt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die mit der o. g. Vereinbarung erzielten Reduktionen zukünftig nicht in gleichem Maße fortsetzen werden. Mit einem gesetzlichen Verbot, das sich an alle Letztvertreiber richtet, kann hingegen eine Reduzierung bis auf null erreicht werden.

Schließlich ist die Regelung auch angemessen, da der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs bzw. der Inhaltsbestimmung steht. So beschränkt sich das Verbot auf leichte Kunststofftragetaschen. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von 50 Mikrometern oder mehr, die aufgrund ihrer Stabilität herkömmlicherweise auch häufiger verwendet werden, sind nicht von dem Verbot umfasst. Ausgenommen von dem Verbot sind zudem bestimmte Kunststofftragetaschen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Unter die Ausnahme fallen Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, die aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackungen für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt. Sie weisen zudem aufgrund ihrer geringen Wandstärke einen geringeren Kunststoffverbrauch auf und sind schwer durch andere Materialien zu ersetzen. Für die leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von 15 Mikrometern oder mehr stehen dem Handel dagegen noch genügend adäquate Tragetaschen aus anderen Materialien zur Kompensation des Vertriebsverbots für leichte Kunststofftragetaschen zur Verfügung. Darüber hinaus trägt auch die Regelung zum Inkrafttreten des Verbots zur Angemessenheit der Regelung bei. Die vorgesehene Übergangsfrist gibt den von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmern genügend Zeit, ggf. noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr zu bringen und damit die vorhandenen Restbestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen. Dies reduziert etwaige negativen Folgen des Eingriffs durch das Verbot.

Auch die bestehende o. g. Vereinbarung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem HDE führt nicht zur Unangemessenheit der Regelung. Durch die Vereinbarung wird insbesondere kein schutzwürdiger Vertrauenstatbestand begründet, der zur Unangemessenheit des Verbots führen würde. Vielmehr enthält die Vereinbarung den ausdrücklichen Hinweis, dass sich das Bundesumweltministerium „frühestens ab dem 01. Januar 2019 weitergehende Initiativen zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegtragetaschen vor[behält].“ Durch diese Formulierung ist bereits das Entstehen eines Vertrauenstatbestandes ausgeschlossen. Der in der Vereinbarung verwendete Begriff der Initiative ist weit und umfasst auch das gesetzliche Verbot von leichten Kunststofftragetaschen.

Ausgenommen von dem Verbot sind nach Satz 2 Kunststofftragetaschen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Diese Nummer 1d wurde durch die Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen (ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11) in der Richtlinie 94/62/EG ergänzt. Kunststofftragetaschen im o. g. Sinne sind leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, die aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt. Hierunter fallen insbesondere die sogenannten „Hemdchenbeutel“ oder „Knotenbeutel“, die im Handel von Verbraucherinnen und Verbrauchern insbesondere für die Verpackung und den Transport von stückweise angebotenem Obst und Gemüse verwendet werden. Mit der Festlegung der Wandstärke auf weniger als 15 Mikrometer für die Ausnahme von der Marktbeschränkung wurde auf europäischer Ebene ein sachgerechter Wert gefunden. Im Übrigen wird durch die weiteren einschränkenden Kriterien sichergestellt, dass nur diejenigen Fälle nicht unter das Verbot des Inverkehrbringens fallen, in denen eine Ausnahme auch tatsächlich erforderlich ist.

Zu Nummer 2 (§ 34 „Ordnungswidrigkeiten“)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Änderung regelt, dass auch ein Verstoß gegen das Verbot nach § 5 Absatz 2 Satz 1 eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die mit einem Bußgeld geahndet werden kann, und enthält zudem die notwendige Folgeänderung aufgrund der Änderungen in § 5 des Verpackungsgesetzes.

Zu den Nummern 3 und 4 (Anlagen 3 und 4)

Die Änderungen der Inhaltsübersicht sind redaktionelle Folgeänderungen der Änderungen in § 5 des Verpackungsgesetzes.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Danach tritt das Gesetz am … [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft. Hiermit wird sichergestellt, dass Letztvertreiber während einer Übergangszeit noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr bringen dürfen und damit die Möglichkeit haben, noch etwaig vorhandene Bestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 2

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG

Entwurf eines ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes (NKR-Nr. 4973, BMU)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	Keine Auswirkungen
Verwaltung (Länder) Jährlicher Erfüllungsaufwand (gerundet):	bis zu 800.000 Euro
Umsetzung von EU-Recht	Mit dem Regelungsvorhaben sollen zugleich Vorgaben der Richtlinie 94/92/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 umgesetzt werden. Hierbei ist anzumerken, dass in Bezug auf leichte Kunststofftragetaschen die Richtlinie den Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen (wirtschaftliche Instrumente und/ oder Verbote) eröffnet, damit der Verbrauch dauerhaft verringert wird. Die Richtlinie bezweckt damit, dass sichergestellt wird, dass bis Ende 2019 höchstens 90 Kunststofftragetaschen pro Person/Jahr und bis Ende 2025 höchstens 40 Stück pro Person/Jahr verbraucht werden. Im Jahr 2016 wurde in Deutschland eine Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen getroffen und damit eine Handlungsoption der Richtlinie umgesetzt. Laut Umweltbundesamt hat diese bereits Wirkung gezeigt. Danach lag im Jahr 2018 der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch in Deutschland bei etwas mehr als 20 Kunststofftragetaschen. Die geplante Maßnahme entspricht daher zwar den Optionen der EU-Richtlinie. Eine Notwendigkeit, um die EU-Zielerreichung

	noch stärker durchzusetzen, dürfte aber nicht mehr bestehen. Die EU-Ziele sind in Deutschland bereits erreicht.
KMU-Betroffenheit	Insbesondere KMU sind vom Vorhaben betroffen. Sie haben sich i.d.R. bislang nicht an der im Jahr 2016 geschlossenen Vereinbarung beteiligt. Aus Sicht des Ressorts haben KMU mit einer Übergangsfrist von 6 Monaten ausreichend Zeit, sich auf das Abgabeverbot einzustellen und etwaige Bestände abzubauen.
Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.	

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird sog. Letztvertreibern, also Händlern, ein Abgabe- und Verkaufsverbot von leichten Kunststofftragetaschen an Kunden auferlegt. Vorhandene Tüten dürfen noch für 6 Monate unentgeltlich abgegeben bzw. verkauft werden.
Leichte Kunststofftragetaschen sind solche, die eine Wandstärke von 15 bis max. 50 Mikrometer, d.h. max. 0,05 mm aufweisen. Es werden Tüten (mit oder ohne Tragegriff) erfasst, sofern sie als Verpackung genutzt, also bspw. für den Transport von Einkäufen verwendet werden. Betroffen vom Verbot sind Händler aller Branchen. Vom Verbot ausgeschlossen sind sog. Hemdchenbeutel, also solche, die als Erstverpackung für den Einkauf von losem Obst und Gemüse verwendet werden. Ebenfalls nicht betroffen sind Kunststofftragetaschen über 50 Mikrometer, weil diese in der Regel mehrfach verwendet werden.
Das Ressort hat im Rahmen der **Alternativendarstellung** darauf hingewiesen, dass es bereits seit dem Jahr 2016 eine Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland (HDE) gegeben hat. Zuletzt haben sich hieran etwa 360 Unternehmen mit 46.000 Standorten in Deutschland beteiligt. Diese Vereinbarung habe auf der einen Seite den Verbrauch reduziert, aber nicht zu einem gänzlichen Verzicht geführt. Dies würde auch nicht effektiv über ein Entgelt gesteuert werden können. Eine weitere und signifikante Reduzierung des Pro-Kopf-Verbrauchs, der derzeit bei jährlich rund 20 Tüten pro Person liegt, könnte mit einem Entgelt nicht erreicht werden. Ein Verbot führe dagegen zu einer Vermeidung und eine Verbotsverletzung könne mit einem Bußgeld geahndet werden.
Den **Nutzen** des Vorhabens beschreibt das Ressort dahingehend, dass ein Verbot die Ressourceneffizienz verbessert, denn diese Tüten würden häufig nach Erstgebrauch weggeworfen. Zudem könnten Umweltbelastungen vermieden werden, insbesondere das Wegwerfen im öffentlichen Raum (sog. Littering). Schließlich könnten zeitliche und monetäre Einsparungen erreicht

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

werden. Es entfallen Bevorratungskosten, Entsorgungskosten und ggf. Lagerungskosten für die Wirtschaft.

II.1 Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt kein Erfüllungsaufwand an.
Hintergrund ist, dass mit der Vereinbarung aus dem Jahr 2016 die meisten Händler einerseits die leichten Kunststofftragetaschen nur noch gegen ein Entgelt abgegeben hatten. Zum anderen hatten sie seitdem häufig zusätzliche Alternativen wie Stoffbeutel oder Papiertaschen angeboten. Das Vorhaben bewirkt, dass Verträge über die Beschaffung von leichten Kunststofftragetaschen ggf. zu kündigen sind und ggf. der Anteil an Verpackungsalternativen zu erhöhen ist. Aufgrund der Ergebnisse der Verbändeanhörung geht das Ressort davon aus, dass die erforderlichen Änderungen in bzw. von Verträgen im Rahmen ohnehin regelmäßig stattfindender Anpassungen erfolgen. Insoweit führt die Vorgabe nicht zu messbaren Verhaltens- oder Aufwandsänderungen. Diese Sowieso-Kosten stellen insoweit – gemäß Leitfaden Erfüllungsaufwand – keinen zusätzlichen Erfüllungsaufwand dar.

Verwaltung (Länder)

Für die Verwaltung der Länder ändert sich im Vergleich zum Status Quo der Umfang der Überwachungspflichten nach dem Verpackungsgesetz. Neu hinzu kommt die Überwachung der Einhaltung des Verkaufs- und Abgabeverbot leichter Kunststofftragetaschen. Das Ressort erwartet, dass die neuen Pflichten zum großen Teil im Rahmen der bestehenden Aufgaben des Vollzugs des Verpackungsgesetzes erfüllt werden können. Der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand wurde Anhand der Angaben der Länder auf maximal 800.000 Euro geschätzt (etwa 50.000 Euro p.a. /Land).

II.2 Weitere Kosten

Auch in Deutschland werden leichte Kunststofftragetaschen hergestellt. Aus Sicht des Ressorts werden Hersteller dahingehend eingeschränkt, dass sie ihre produzierten leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland nicht mehr abgeben können. Allerdings unterliegen sie keinem Herstellungsverbot und können ihre Produkte ggf. im Ausland abgeben. Das Ressort geht davon aus, dass die Nachfrage nach mehrfach wiederverwendbaren alternativen Tragetaschen steigen wird und die betroffenen Hersteller ihr Produktsortiment entsprechend umstellen. Darüber hinaus hat die Verbändeanhörung keine Hinweise ergeben, dass etwaige Regressansprüche der Kunststofftragewirtschaft gegenüber langjährigen Händlern/Letztvertreibern geltend gemacht werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II.3 Umsetzung von EU-Recht.

Mit dem Regelungsvorhaben sollen zugleich Vorgaben der Richtlinie 94/92/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2018/852 umgesetzt werden.
Hierbei ist anzumerken, dass in Bezug auf leichte Kunststofftragetaschen die Richtlinienänderung im Jahr 2015 den Mitgliedstaaten verschiedene Maßnahmen (wirtschaftliche Instrumente und/ oder Verbote) eröffnet, damit der Verbrauch dauerhaft verringert wird. Die Richtlinie bezweckt damit, dass sichergestellt wird, dass bis Ende 2019 höchstens 90 Kunststofftragetaschen pro Person/Jahr und bis Ende 2025 höchstens 40 Stück pro Person/Jahr verbraucht werden.
Im Jahr 2016 wurde in Deutschland eine Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen getroffen und damit eine Handlungsoption der Richtlinie umgesetzt. Laut Umweltbundesamt hat diese bereits Wirkung gezeigt. Danach lag im Jahr 2018 der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch in Deutschland bei etwas mehr als 20 Kunststofftragetaschen (24 pro Person).
Die geplante Maßnahme entspricht daher zwar den Optionen der EU-Richtlinie. Eine Notwendigkeit, um die EU-Zielerreichung noch stärker durchzusetzen, dürfte aber nicht mehr bestehen. Die EU-Ziele sind in Deutschland bereits erreicht.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 3

Stellungnahme
des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 984. Sitzung am 20. Dezember 2019 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe c (§ 5 Absatz 2 VerpackG)

   Der Bundesrat bittet, im weiteren parlamentarischen Verfahren zu prüfen, ob in das Gesetz eine abschließende Liste mit allen unter das vorgesehene Verbot fallenden Stoffen aufgenommen werden kann.

   Begründung:

   Der Begriff „Kunststoff“ ist nicht eindeutig. Es sollte daher geprüft werden, ob eine abschließend normierte Liste mit allen unter das vorgesehene Verbot fallenden Stoffen erstellt werden kann, um die notwendige Rechtssicherheit zu erzeugen und den Rechtsunterworfenen die Anwendung der neuen Verbotsregelung zu erleichtern.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2a – neu – (§ 34a – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer 2a einzufügen:

‚2a. Nach § 34 wird folgender § 34a eingefügt:

„§ 34a

Übergangsvorschrift zu § 5 Absatz 2

Letztvertreiber dürfen vorhandene Vorräte an Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern noch innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten nach dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes bestimmungsgemäß verwenden.“ ‘

Begründung:

Aufgrund der in den letzten Jahren erfolgreichen Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Reduzierung des Gebrauchs von Kunststofftragetaschen gibt es beim Einzelhandel nach übereinstimmenden Aussagen der Wirtschaftsverbände noch vergleichsweise hohe Vorräte von Kunststofftragetaschen. Diese sollten übergangsweise binnen eines angemessenen Zeitraums noch bestimmungsgemäß verwendet werden dürfen. Eine Vernichtung wäre ökologisch nicht sinnvoll und würde insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen des Einzelhandels, die ohnehin unter einem hohen Wettbewerbsdruck stehen, wirtschaftlich erheblich belasten. Deshalb ist den Unternehmen ein ausreichender Übergangszeitraum einzuräumen, um vorhandene Bestände an Kunststofftragetaschen zu verbrauchen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 2b – neu – (§ 34b – neu – VerpackG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2a – neu – folgende Nummer 2b einzufügen:

‚2b. Nach § 34a wird folgender § 34b eingefügt:

„§ 34b

Einziehung

Ist eine Ordnungswidrigkeit nach § 34 Absatz 1 begangen worden, so können Gegenstände eingezogen werden,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

1. auf die sich die Ordnungswidrigkeit bezieht oder
2. die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind.

§ 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.“ ‘

Begründung:

Vor Inkrafttreten des Verpackungsgesetzes (VerpackG) am 1. Januar 2019 bestand die Möglichkeit, Gegenstände einzuziehen, die sich auf bestimmte Bußgeldtatbestände der Verpackungsverordnung (VerpackV) bezogen oder die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind. Dies ergab sich durch einen Verweis der mit Ablauf des 31. Dezember 2018 außer Kraft getretenen Verpackungsverordnung in § 15 Absatz 1 auf § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG.

§ 70 KrWG regelt die Möglichkeit der Einziehung und bezieht sich dabei u. a. ausdrücklich auf § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG. Das am 1. Januar 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz enthält in § 34 nun eigenständige Bußgeldvorschriften und nimmt dabei nicht auf § 70 KrWG Bezug.

Da eine Einziehung von Gegenständen nach den §§ 22 und 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) nur dann zulässig ist, soweit das entsprechende Gesetz es ausdrücklich zulässt, ist nach derzeitigem Wortlaut des Verpackungsgesetzes eine Einziehung nach den §§ 22, 23 OWiG nicht möglich. Der vorliegende Änderungsvorschlag soll dieses Vollzugshindernis beheben, indem er in das Verpackungsgesetz einen neuen § 34b einfügt, der die Möglichkeit einer Einziehung von Gegenständen unter den Voraussetzungen der §§ 22, 23 OWiG nun ausdrücklich vorsieht. Diese Änderung ist vollzugsrelevant und daher dringlich.

4. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet, im weiteren parlamentarischen Verfahren die Auswirkungen des Gesetzentwurfs insbesondere auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu prüfen und angemessen zu berücksichtigen. Es erscheint – anders, als von der Bundesregierung ausgeführt – zweifelhaft, dass durch das angestrebte Verbot kein Erfüllungsaufwand entsteht.

Begründung:

Die Bundesregierung geht davon aus, dass der Gesetzentwurf für die Wirtschaft keinen Erfüllungsaufwand verursacht und daher keinen Anwendungsfall der „One in, one out“-Regel begründet. Diese Aussage erscheint zweifelhaft, da es notwendigerweise in zahlreichen Unternehmen einer Umstellung im Bereich des Angebots von Transportverpackungen an die Kunden bedarf.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bereits die Bemühungen der Wirtschaft im Rahmen der bisherigen freiwilligen Selbstverpflichtung der Wirtschaft zur Reduzierung von Kunststofftragetaschen haben gezeigt, dass diese Reduzierung nicht kostenlos ist und einer Umstellung der Organisation bedarf. Auch ist nicht davon auszugehen, dass Alternativen zu Kunststoffverpackungen bei gleicher Funktion nicht kostenintensiver sind als diese, weil ein Verbot andernfalls nicht erforderlich wäre. Die Auswirkungen des Vorhabens auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft sollten deshalb im weiteren Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

5. Zum Gesetzentwurf allgemein

a) Der Bundesrat sieht mit Sorge, dass der steigende Außer-Haus-Verzehr von Heißgetränken zu einer ansteigenden Menge von Einwegheißgetränkebechern führt. Jedes Jahr nutzen die Deutschen 2,8 Milliarden Einwegbecher für ihren Kaffee und verursachen so Unmengen an Müll. Hinzu kommen weitere Serviceverpackungen für Speisen (Pizzakarton etc.). Derzeit verursachen Mehrwegverpackungssysteme für Speisen und Getränke für den Außer-Haus-Verzehr bei Gastronomiebetrieben höhere Kosten als Einwegsysteme. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für eine Trendumkehr ökonomische oder auch ordnungsrechtliche Instrumente zu nutzen sind, die die Wettbewerbsbedingungen für Wiederverwendungssysteme gegenüber Einwegartikeln verbessern.

Die hierfür notwendigen Spielräume für den Bundesgesetzgeber eröffnet die Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einwegkunststoffrichtlinie), die in ihren wesentlichen Teilen bis zum 3. Juli 2021 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss.

Der Bundesrat bittet, bereits im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu dem vorliegenden Ersten Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes zu prüfen, welche ökonomischen oder ordnungsrechtlichen Regelungen zur Minderung des Verbrauchs an Einweg-Serviceverpackungen und zur Stärkung von Mehrwegsystemen geeignet sind und gesetzlich geregelt werden können.

b) Aus der Sicht des Bundesrates können Einsatzquoten für Recyclate sinnvoll sein, um die Branchenzusammenarbeit zwischen Inverkehrbringern, Verpackungsproduzenten und Entsorgungs- bzw. Recyclingwirtschaft zu forcieren. Ein Einsatz eines Mindestanteils von Sekundärrohstoffen ist auch bei Verpackungen sinnvoll. Dies gilt insbesondere in Bereichen, in denen aus betriebswirtschaftlichen Gründen die hochwertige Sekundärrohstoffgenerierung höhere Kosten verursacht als die Herstellung von Gütern aus Primärrohstoffen, obwohl erstere deutliche Vorteile beim

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Klima- und Ressourcenschutz mit sich bringt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, Einsatzquoten für Recyclate bei ausgewählten Kunststoffverpackungen zu etablieren, um eine geschlossene und hochwertige Kreislaufwirtschaft zu fördern.

c) Der Bundesrat stellt fest, dass § 21 des Verpackungsgesetzes zur ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte bereits jetzt zu Innovation, Investition und branchenübergreifender Zusammenarbeit bei der ökologischeren Gestaltung von Verpackungen geführt hat. Die zu beobachtenden Veränderungen zeigen, dass neben der Vermeidung von Verkaufsverpackungen durch Mehrweglösungen auch die bessere stoffliche Verwertung durch Design for Recycling möglich ist. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, die Vorgaben des § 21 Verpackungsgesetz bei einer weiteren Änderung des Gesetzes dahingehend zu konkretisieren, dass objektiv Vorteile, auch finanzielle, für diejenigen Inverkehrbringer entstehen, die mehr Sekundärrohstoffe einsetzen und gleichzeitig technisch machbare, schad- und störstofffreie sowie für eine gemeinschaftliche Kreislaufführung nach der Verpackungsnutzung optimierte Verpackungen einsetzen.

d) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass der Einsatz gesundheitlich unbedenklicher Druckfarben, insbesondere im Bereich grafischer Erzeugnisse, durch Regelungen zur Produktverantwortung forciert werden sollte, um den Einsatz von Altpapier für Lebensmittelverpackungen zu ermöglichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Anlage 4

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung nimmt zu der Stellungnahme des Bundesrates (BR-Drs. 578/19 – Beschluss) zu dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Verpackungsgesetzes wie folgt Stellung:

Zu Ziffer 1 (Zur Definition und Konkretisierung des Begriffs „Kunststoff“)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Der Begriff „Kunststoff“ wird in Art. 3 Nr. 1a VerpackRL und somit im europäischen Recht hinreichend konkret definiert. Da der Gesetzentwurf der Umsetzung der VerpackRL dient, ist auch der Kunststoffbegriff des europäischen Rechts maßgeblich für die Auslegung des Begriffs Kunststofftragetasche im VerpackG.

Eine nationale Liste mit Stoffen, die nach Auffassung der Bundesregierung unter den Begriff „Kunststoff“ fallen, würde keine absolute Rechtssicherheit bieten, da im Zweifel die europäische Auslegung des Begriffs der nationalen Interpretation vorgeht, nicht zuletzt, um eine einheitliche Anwendung in der gesamten EU zu garantieren. Die Bundesregierung erklärt sich aber grundsätzlich bereit, sich auf europäischer Ebene für eine weitere Konkretisierung einzusetzen, sollte sich herausstellen, dass die Definition des Kunststoffbegriffs in Art. 3 Nr. 1a VerpackRL in der Praxis immer wieder zu Verunsicherung führt.

Zu Ziffer 2 (Zur Einfügung einer Übergangsvorschrift für den Abverkauf noch vorhandener Kunststofftragetaschen)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

Die vorgeschlagene Übergangsvorschrift soll den Letztvertreibern die Möglichkeit geben, noch vorhandene Vorräte an leichten Kunststofftragetaschen innerhalb von zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes in den Verkehr zu bringen. Der Gesetzentwurf sieht bereits eine Übergangsfrist von der Verkündung bis zum Inkrafttreten von sechs Monaten vor. Hinzu kommt, dass die Verbotsregelung bereits im Sommer des Jahres 2019 angekündigt wurde und sich hieraus eine faktische Übergangsfrist von rund zwölf Monaten ergibt. Wollte man diese Übergangsfrist nochmals verlängern, so wäre die nunmehr vorgeschlagene Abverkaufsregelung dennoch kein geeignetes Mittel, da

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

sich in der Praxis kaum überprüfen ließe, ob die während der verlängerten Übergangsphase in den Verkehr gebrachten leichten Kunststofftragetaschen tatsächlich aus noch vorhandenen Restbeständen stammen oder nicht.

Zu Ziffer 3 (Zur Möglichkeit der Einziehung im Ordnungswidrigkeitenverfahren)

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag zu.

Gem. § 22 Abs. 1 OWiG dürfen Gegenstände als Nebenfolge einer Ordnungswidrigkeit nur eingezogen werden, soweit das Gesetz dies ausdrücklich zulässt. Eine solche Einziehungsermächtigung ist im VerpackG noch nicht vorhanden, aus Gründen eines effektiven Gesetzesvollzugs aber sinnvoll.

Zu Ziffer 4 (Zum Erfüllungsaufwand)

Die Bundesregierung lehnt den Vorschlag ab.

In der Gesetzbegründung wird ausführlich dargelegt, warum bei den Letztvertreibern kein Erfüllungsaufwand verursacht wird. Die Bundesregierung sieht keine Notwendigkeit, den Erfüllungsaufwand im weiteren parlamentarischen Verfahren erneut zu prüfen.

Zu Ziffer 5 (Zum Gesetzentwurf allgemein (Buchstaben a bis d))

Die Bundesregierung lehnt den Beschluss ab. Die dort genannten Vorschläge würden zu einer erheblichen Verzögerung des Gesetzesvorhabens führen und somit das Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen auf unbestimmte Zeit blockieren.

Die Vorgaben aus der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einwegkunststoffrichtlinie) werden von der Bundesregierung in einer separaten Gesetzesnovelle fristgemäß bis zum 3. Juli 2021 umgesetzt. Ein Vorziehen dieser Regelungen ist überdies aus Gründen der Binnenmarktharmonisierung teilweise europarechtlich nicht gestattet.

Weitere denkbare Maßnahmen zur Förderung der Nachfrage nach Rezyklaten werden derzeit im Rahmen der Rezyklatinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und in einem Forschungsvorhaben geprüft und – vor allem auch im Dialog mit den betroffenen Wirtschaftskreisen entlang der gesamten Wertschöpfungskette – erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die Vorschrift des § 21 VerpackG wird gemäß seinem Absatz 4 bis zum 1. Januar 2022 gründlich evaluiert. Auf dieser Grundlage wird die Bundesregierung dann über eine Weiterentwicklung entscheiden.

Nach den einschlägigen lebensmittelrechtlichen Vorgaben sind die Wirtschaftsbeteiligten verpflichtet, zu gewährleisten, dass Lebensmittelkontaktmaterialien so herzustellen sind, dass sie unter den normalen und vorhersehbaren Verwendungsbedingungen keine Bestandteile auf Lebensmittel abgeben, die geeignet sind, die menschliche Gesundheit zu schädigen. Um diese Vorgaben zu konkretisieren, hat das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft mit Blick auf die Verwendung unbedenklicher Druckfarben und möglicher Migrationsrisiken von Druckfarbenbestandteilen aus Verpackungen in Lebensmittel Änderungen des Bedarfsgegenständerechts auf den Weg gebracht. Damit soll auch sichergestellt werden, dass Altpapier weiterhin umfassend als Rohstoff zur Herstellung von Lebensmittelkontaktpapieren eingesetzt werden kann. Ergänzend untersucht das Umweltbundesamt darüber hinaus derzeit mit einem umfassenden Forschungsvorhaben die Entwicklung und Erprobung von Druckfarben im Zeitungsdruck ohne kritische Mineralölbestandteile. Damit soll bei grafischen Papieren bereits an der Quelle ein Eintrag solcher Stoffe möglichst vermieden werden. Die Produktverantwortlichen, die unter dem Dach der Arbeitsgemeinschaft Graphische Papiere (AGRAPA), einem Zusammenschluss von Verbänden und Organisationen der Papier herstellenden Industrie, der Papierimporteure, des Papiergroßhandels, der Druckindustrie sowie der Verleger eine seit 25 Jahren bestehende Selbstverpflichtung zur stofflichen Verwertung graphischer Papiere umsetzen, beteiligen sich an diesem Prozess. Ziel ist es, ein hochwertiges Papier-Recycling zu sichern. Zusätzliche regulatorische Maßnahmen im Verpackungsgesetz sind nach Auffassung der Bundesregierung nicht angezeigt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.